



18.024

Message

**sur la modification de la loi fédérale sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises
et sur l'abrogation de la loi fédérale sur l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne et le milieu rural en général**

du 14 février 2018

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet de modification de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises et le projet d'abrogation de la loi fédérale sur l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne et le milieu rural en général, en vous proposant de les adopter.

Nous vous proposons en outre de classer l'intervention parlementaire suivante:

2016 M 15.3792 Augmentation du plafond d'intervention des organisations de cautionnement en faveur des PME
(E 16.09.15, Comte, N 17.03.16)

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

14 février 2018

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Pour des raisons de connexité matérielle et d'efficacité, le présent rapport traite conjointement des deux projets suivants:

Premièrement, la révision partielle de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises vise à porter les cautionnements de 500 000 francs actuellement à 1 million de francs et à apporter quelques adaptations.

Deuxièmement, il s'agit d'abroger la loi fédérale sur l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne et le milieu rural en général et ainsi éviter des doublons dans la promotion du système du cautionnement.

Contexte

Fondé sur un partenariat entre la Confédération et les organisations de cautionnement, le cautionnement en faveur des PME facilite l'accès de ces dernières aux crédits bancaires. Il existe, en Suisse, trois coopératives de cautionnement régionales: CC Centre, BG OST/CF SUD et Cautionnement romand, auxquelles vient s'ajouter la Société coopérative de cautionnement SAFFA destinée aux femmes, active à l'échelle nationale. Elles peuvent cautionner des crédits d'un montant allant jusqu'à 500 000 francs. La Confédération couvre le risque de pertes des organisations à hauteur de 65 % et prend en charge une partie des frais administratifs. Ces contributions aux frais administratifs permettent aux organisations de réduire les frais d'examen des demandes, les coûts de surveillance et les primes de risque, et d'offrir ainsi des conditions avantageuses aux PME.

La base légale du système de cautionnement est constituée de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises et de l'ordonnance du 12 juin 2015 sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises.

La motion Comte (15.3792) demandant de relever le plafond de cautionnement à 1 million de francs a été déposée le 19 juin 2015. Le Conseil fédéral a proposé le rejet de la motion, car il considère qu'il faut se garder par principe d'étendre le champ d'intervention de l'État dès lors que le fonctionnement du marché du crédit ne pose pas de problème et que le cautionnement est un instrument à haut risque financier. En adoptant la motion le 17 mars 2016, le Parlement s'est prononcé pour un relèvement du plafond de cautionnement des organisations de cautionnement en faveur des PME et a chargé le Conseil fédéral de présenter une modification de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises. Cette modification fait notamment l'objet du premier projet. Le Conseil fédéral propose au Parlement, parallèlement, de classer la motion Comte.

Un deuxième projet est soumis au Parlement dans le cadre du présent message. La loi fédérale sur l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne et le milieu rural en général (ci-après LOCC) est un instrument de politique régionale datant des années 70, qui vise à promouvoir le tissu économique des régions de montagne et du milieu rural en général. Depuis l'introduction de la nouvelle politique régionale de la Confédération en 2008, le périmètre d'application de la LOCC renvoie à celui de la loi fédérale sur la politique régionale. Par ailleurs, la Confédération encourage le cautionnement du secteur des arts et métiers au moyen la loi fédérale sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises, qui facilite le financement de ces dernières dans toute la Suisse. Cette offre de cautionnement a entraîné un net recul du volume de cautionnement au titre de la LOCC, laquelle n'a plus aucune pertinence en tant qu'instrument de politique régionale.

La Coopérative suisse de cautionnement pour les arts et métiers (CSC) a joué un rôle majeur dans l'exécution de la LOCC. La CSC est explicitement citée, pour différentes tâches d'exécution, tant dans la LOCC que dans son ordonnance d'exécution. Compte tenu des évolutions susmentionnées du système de cautionnement, la CSC a décidé de se dissoudre. Elle a cessé ses activités courantes fin 2016. La LOCC telle que nous la connaissons ne peut donc plus être exécutée correctement sans modification. Le Conseil fédéral propose au Parlement d'abroger purement et simplement la LOCC.

Contenu des deux projets

Le présent message traite de la modification d'une loi fédérale et de l'abrogation d'une autre.

Le premier projet porte sur la loi fédérale sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises. La révision concerne essentiellement les trois points suivants: relèvement du plafond de cautionnement à 1 million de francs (art. 6); adaptation du principe de subsidiarité (art. 2); réduction de la contribution de la Confédération aux frais administratifs dans le cadre de la répartition de l'excédent aux sociétaires (art. 7).

Le deuxième projet porte sur l'abrogation de la loi fédérale sur l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne et le milieu rural en général, consécutive à la liquidation de l'organe d'exécution, la CSC. Les opérations en cours au titre du cautionnement et des contributions au service de l'intérêt seront poursuivies jusqu'à leur terme ordinaire.

Message

1 Présentation des projets

1.1 Loi fédérale sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises

1.1.1 Contexte

Le 19 juin 2015, le conseiller aux États Raphaël Comte (canton de Neuchâtel) a déposé une motion demandant de relever le plafond de cautionnement à 1 million de francs. Le Conseil fédéral a proposé le rejet de la motion, car il considère qu'il faut se garder par principe d'étendre le champ d'intervention de l'État dès lors que le fonctionnement du marché du crédit ne pose pas de problème et que le cautionnement est un instrument à haut risque financier. En outre, certaines organisations de cautionnement ont déclaré qu'un préalable indispensable à un relèvement du plafond serait que la Confédération garantisse leur recapitalisation et augmente la contribution aux frais administratifs. Cela reviendrait à un développement majeur du système, ce à quoi, compte tenu de la situation qui prévaut sur le marché du crédit aux PME, le Conseil fédéral ne voit ni raison ni nécessité à l'heure actuelle. La motion a été adoptée par le Conseil des États le 16 septembre 2015, puis par le Conseil national le 17 mars 2016.

En adoptant cette motion, l'Assemblée fédérale a chargé le Conseil fédéral de proposer une modification de la loi du 6 octobre 2006 sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises¹ afin de porter leur plafond d'intervention de 500 000 à 1 million de francs.

Dans le cadre de la révision de la loi fédérale sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises, le Conseil fédéral propose de classer la motion Comte du 19 juin 2015.

1.1.2 Dispositif proposé

La mise en œuvre de la motion Comte requiert une adaptation de la règle relative au plafond de cautionnement. La révision législative est également mise à profit pour procéder à d'autres adaptations.

Concrètement, la révision porte essentiellement sur les trois points suivants:

- relèvement du plafond de cautionnement à 1 million de francs (art. 6);
- adaptation du principe de subsidiarité (art. 2);
- réduction de la contribution de la Confédération aux frais administratifs dans le cadre de la répartition de l'excédent aux sociétaires (art. 7).

¹ RS 951.25

La révision concrétise l'adaptation du plafond de cautionnement de 500 000 francs à 1 million de francs demandée par la motion Comte. Désormais, il sera possible d'octroyer des cautionnements à hauteur de 1 million de francs. En outre, la formulation actuelle est précisée sur le plan linguistique. Cette modification a des incidences financières sur la Confédération (cf. ch. 3.1.1 «Conséquences pour la Confédération»).

Le principe de subsidiarité ne sera plus axé sur les mesures déployées par les cantons en matière de cautionnement. La mise en place de programmes de financement en faveur des entreprises relève des cantons; la plupart d'entre eux assument cette compétence et proposent une multitude d'offres de financement pour les entreprises et les *start-up*. Surveiller toutes les mesures comparables des cantons et veiller à leur harmonisation était donc irréalisable. Le principe de subsidiarité sera dès lors axé sur le marché des crédits. Il faudra notamment veiller, dans le cadre de l'encouragement, à ce que l'offre de cautionnement en faveur des PME complète le marché des crédits.

La réduction de la contribution de la Confédération aux frais administratifs en cas de répartition de l'excédent aux sociétaires est introduite à l'art. 7 au moyen du nouvel al. 2. Cette mesure garantit que l'aide financière de la Confédération servira à couvrir les besoins effectifs d'un système de cautionnement éprouvé et à offrir des conditions avantageuses pour les PME. Le but est d'éviter un simple transfert en faveur des sociétaires sous la forme d'une répartition de l'excédent des coopératives de cautionnement.

Outre ces modifications matérielles, le projet apporte de légères adaptations aux art. 1, 3, 4, 8 et 14, adaptations détaillées au ch. 2.

1.1.3 **Appréciation de la solution retenue**

La révision partielle de la loi sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises résulte de l'adoption de la motion Comte par le Parlement. La principale nouveauté proposée par le projet provient directement de ce mandat politique clairement défini. D'autres modifications et mises à jour s'imposaient également par les besoins constatés dans la pratique.

Le 5 avril 2017, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation relative à la révision partielle de la loi fédérale sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises et à l'abrogation de la Loi fédérale du 25 juin 1976 sur l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne et le milieu rural en général² (ci-après LOCC). La procédure a été annoncée sur le site de l'administration fédérale³ et a pris fin le 12 juillet 2017.

² RS 901.2

³ www.admin.ch > Droit fédéral > Consultations > Procédures de consultation terminées > 2017 > DEFR

Parmi les cantons, les partis politiques, les associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, les associations faitières de l'économie et les organisations de cautionnement qui œuvrent au niveau national invités à se prononcer dans le cadre de la procédure de consultation, les acteurs suivants ont exprimé un avis:

- les 26 cantons, la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique, et la Conférence des Chefs de Département de l'Économie publique de Suisse occidentale;
- 5 partis politiques (PDC, PLR, Parti écologiste suisse, PS, UDC);
- le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB);
- economiesuisse, l'Union syndicale suisse (USS), l'Union suisse des arts et métiers (USAM) et les coopératives de cautionnement CC Centre, BG OST/CF SUD, Cautionnement romand et BG SAFFA.

La Fédération des Entreprises Romandes, Swissmechanic, Swissmem, Swisspeers AG, PME Bernoises, et la Chambre économique de Bâle-Campagne se sont eux aussi prononcés.

Le SECO a enregistré 47 avis, dont 41 émanaient des destinataires de la consultation.

La révision partielle de la loi sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des PME rencontre une large adhésion; elle est saluée par les participants à la consultation. Sur les 47 avis, 26 approuvent l'intégralité de la révision sans réserve. 4 autres participants approuvent ou ne s'opposent pas au projet, malgré des réserves. L'un des participants s'est exprimé sur l'abrogation de la LOCC, mais pas sur la modification de l'ordonnance sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des PME. 16 autres avis sont favorables tout en proposant des modifications ponctuelles. Au total, 13 propositions de modification présentant des différences matérielles ont été soumises.

Avis des participants à la consultation sur les modifications du texte de loi proposées dans l'avant-projet

La majorité des participants à la consultation sont favorables aux trois principales modifications prévues dans le projet.

Relèvement du plafond de cautionnement (art. 6)

La majorité des participants à la consultation sont favorables au relèvement du plafond de cautionnement, relèvement qu'ils jugent approprié attendu qu'il peut se révéler utile pour le financement de transmissions ou de successions, tout comme pour les investissements dans des entreprises, qui permettent de maintenir ou de créer des emplois dans les régions.

Certains participants ont exprimé des doutes quant à l'existence d'un besoin sur le marché pour un doublement de la limite de cautionnement; leur position va du scepticisme à l'ouverture. Cette minorité approuve, malgré les réserves et les aspects critiques soulignés, le relèvement de la limite de cautionnement.

L'opposition à la modification vient d'économiesuisse, qui rejette le relèvement du plafond de cautionnement à 1 million de francs, estimant que cette adaptation constitue une hausse inutile des coûts pour la Confédération et craignant même un effet préjudiciable sur le plan économique. En effet, le relèvement du plafond de cautionnement ne remédie pas aux inefficiences du marché et risque d'entraîner une défaillance de l'État du fait d'une attribution moins efficace des crédits.

En adoptant la motion 15.3792 le 17 mars 2016, le Parlement s'est prononcé pour un relèvement du plafond de cautionnement des organisations de cautionnement en faveur des PME et a chargé le Conseil fédéral de présenter une modification de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises⁴. Cette modification étant au cœur du premier projet, la crainte de la fédération suisse des entreprises ne peut pas être prise en considération.

Adaptation du principe de subsidiarité (art. 2)

La réorientation du principe de subsidiarité de sorte à offrir des cautionnements en complément du marché des crédits a été approuvée par près de la totalité des participants.

Une organisation de cautionnement juge nécessaire de préciser ou de supprimer complètement la let. d relative à la subsidiarité, le marché des crédits ne comptant pas uniquement les banques, mais aussi les sociétés de *leasing*, les assurances, les investisseurs privés, les sociétés de capital-risque et les instituts de financement participatif. Cela étant, comme la loi fédérale fait du crédit bancaire une condition du cautionnement, les formes de financement provenant d'autres établissements que des banques ne peuvent bénéficier d'un cautionnement.

Le Conseil fédéral ne juge pas nécessaire de préciser ce passage. Le cautionnement est conçu en tant que produit de niche pour les crédits bancaires et joue un rôle complémentaire aux nombreuses autres formes de financement du marché des crédits.

Nouvelle formulation de l'art. 7, al. 1, concernant la participation de la Confédération aux frais administratifs des organisations de cautionnement⁵

La majorité des avis reçus ne contestent pas la modification proposée.

4 cantons, 2 organisations de cautionnement et une autre organisation rejettent le nouveau libellé. Ils estiment que la formulation utilisée dans l'al. 1 «en complément des cantons» peut, dans certaines circonstances, donner lieu à un manque de clarté ou à des incompréhensions. Ils demandent la suppression du passage précité une adaptation stylistique de l'al. 1.

2 organisations de cautionnement saluent la nouvelle formulation et se réjouissent de la séparation financière claire et indépendante entre la Confédération et les cantons quant au financement des frais.

⁴ RS 951.25

⁵ Rapport explicatif, ch. 4, www.admin.ch > Droit fédéral > Consultations > Procédures de consultation terminées > 2017 > DEFR

Le Conseil fédéral estime qu'il est important de maintenir explicitement dans le texte de la loi la référence au rôle complémentaire des cantons. Il est toutefois prêt à préciser la formulation dans le but d'éviter un manque de clarté ou des incompréhensions. La demande de suppression du segment et d'adaptation stylistique est ainsi partiellement prise en considération.

Réduction de la contribution de la Confédération aux frais administratifs lors d'une répartition de l'excédent aux sociétaires⁶ (art. 7, al. 2)

La réduction de la contribution de la Confédération aux frais administratifs en cas de répartition de l'excédent aux sociétaires est approuvée par la grande majorité des participants à la consultation.

Certains participants (1 canton, 1 organisation de cautionnement et une autre organisation) rejettent le nouvel art. 7, al. 2, sur la réduction de la contribution de la Confédération aux frais administratifs en cas de répartition de l'excédent aux sociétaires et demandent sa suppression pure et simple. Ils estiment que les sociétaires doivent pouvoir bénéficier de la réussite des activités de l'entreprise et obtenir une contrepartie adéquate pour les risques encourus. Selon eux, il serait souhaitable de rémunérer modestement leur confiance au moyen d'un intérêt sur le capital social.

L'aide financière doit contribuer à créer des conditions avantageuses pour les PME. Un transfert pur et simple de la Confédération au bénéfice des sociétaires sous la forme d'une répartition de l'excédent ne correspond pas à l'esprit de l'aide financière. En vertu de l'art. 4 sur les conditions de la reconnaissance, les coopératives de cautionnement sont gérées sans but lucratif. La demande de suppression pure et simple de la nouvelle disposition n'est pas retenue.

Pas d'objection aux autres adaptations du texte de loi

Les autres adaptations du texte de loi proposées dans le projet n'ont pas rencontré d'objections.

Propositions de révision et réserves

Certains participants à la procédure de consultation ont soumis des propositions de révision allant au-delà de celles prévues par le projet qu'ils jugent utile d'intégrer à la révision en cours.

Titre de la loi⁷

Certains participants à la procédure de consultation (3 cantons, 1 organisation de cautionnement et deux autres organisations) demandent une modification du titre de la loi en allemand. Ils estiment que le terme *gewerbeorientiert* est obsolète et ne reflète plus le but actuel de la loi, qui s'adresse aux PME. Ils proposent d'éliminer l'adjectif et de compléter le titre par «*zugunsten der KMU*» ou «*für KMU*». Un canton plaide également pour le remplacement de l'expression «petites et moyennes entreprises» dans la version française par son acronyme «PME».

Ces demandes ont été prises en considération et le titre de la loi a été adapté.

⁶ Rapport explicatif, ch. 4

⁷ Rapport explicatif, ch. 4

Élargissement du cercle des créanciers⁸ (art. 1 à 4)

Une demande majeure de 2 participants à la consultation porte sur l'élargissement du cercle des créanciers potentiels. Selon eux, ce cercle, jusqu'ici restreint aux banques, doit être élargi aux plateformes de crédit qui octroient des crédits directs aux PME financés par des investisseurs privés et institutionnels (art. 1 à 4).

Il n'existe actuellement pas de définition légale des plateformes de prêt et de financement participatifs; en outre, ces dernières ne sont pas définies en tant qu'institutions propres et délimitables en droit. Le cadre légal actuel ne permet pas donc pas d'élargir le cercle des créanciers aux plateformes de prêt participatif. De surcroît, le Conseil fédéral est d'avis qu'établir une définition des plateformes de prêt et de financement participatifs uniquement dans le but d'adapter cette loi serait inopportun et excessif et pourrait avoir de lourdes conséquences. Définir les plateformes de prêt et de financement participatifs irait à l'encontre du système de réglementation suisse, qui s'articule autour de principes et ne prévoit pas de prescriptions spécifiques pour chaque modèle d'affaires. Le système fixe au contraire des principes généraux qui visent à protéger les marchés financiers, les consommateurs et les investisseurs. Le prêt participatif existant sous plusieurs formes, la nature juridique du prêt participatif dépend de la forme concrète de chacune des plateformes de prêt participatif. En fonction des rapports contractuels entre les parties impliquées (la société et ses utilisateurs et entre l'emprunteur et le créancier), les entreprises bénéficiant de prêts participatifs relèvent du champ d'application de lois différentes, par exemple la loi sur le crédit à la consommation ou la législation sur les banques, sur les bourses et les négociants ou sur les placements collectifs. La nature des rapports contractuels peut impliquer différentes obligations légales et réglementaires pour chacune des parties concernées.

Il faut en outre noter que la grande majorité des plateformes de prêt participatif actives en Suisse n'est soumise à aucune surveillance de la part de la FINMA, soit parce qu'elles n'acceptent pas les dépôts publics au sens de la législation sur les banques, soit parce qu'elles ne dépassent pas le seuil du million de francs (cf. art. 5, al. 3, let. c, et 6, al. 2, de l'ordonnance du 30 avril 2014 sur les banques [OB]⁹, en vigueur depuis août 2017) et ne sont par conséquent pas considérées comme des banques. Élargir le cercle des créanciers à des plateformes de prêt participatif non surveillées reviendrait à introduire un facteur de risque supplémentaire en matière de cautionnements, sans besoin manifeste à l'heure actuelle, compte tenu du bon fonctionnement du marché des crédits.

2 cantons, 2 organisations de cautionnement et deux autres organisations souhaiteraient que l'on examine l'élargissement du cercle des créanciers aux établissements financiers autres que les banques, comme les instituts de financement participatif, mais également les sociétés de *leasing*, les assurances, les investisseurs privés ou les sociétés de capital-risque.

Le Conseil fédéral et les organisations de cautionnement ont examiné cette proposition. Les organisations de cautionnement ne jugent pas nécessaire d'adopter une formulation plus large permettant d'ouvrir le cercle des créanciers aux établisse-

⁸ Rapport explicatif, ch. 4

⁹ RS 952.02

ments financiers autres que les banques. Compte tenu de l'évolution dégressive des volumes de prêts bancaires octroyés aux PME, deux des quatre organisations de cautionnement apprécieraient l'examen d'un élargissement de la base des créanciers, sans toutefois le juger nécessaire. Pour les deux autres organisations de cautionnement, il n'y a actuellement pas lieu d'envisager un tel élargissement. Elles estiment que si la question devait se présenter, cela se ferait dans les cinq à dix ans à venir, et que s'agissant de la révision en cours, la question du cautionnement de crédits provenant d'autres établissements financiers que les banques ne devrait pas se poser.

Un besoin clair d'adapter la loi ne s'est pas cristallisé et la nécessité de procéder à un élargissement ne fait pas l'unanimité, même parmi les principaux acteurs du système de cautionnement (organisations de cautionnement).

Dans le contexte actuel, le Conseil fédéral ne voit ni raison ni nécessité d'élargir le cercle des créanciers aux établissements financiers autres que les banques.

Autres remarques et nombre de propositions de modification prises en considération

Le SECO a reçu plusieurs avis favorables à une entrée en vigueur du nouveau texte de loi dans les meilleurs délais, si possible au 1^{er} janvier 2019, notamment du fait que les modifications à apporter sont relativement peu nombreuses.

Sur les 13 propositions de modification présentant des différences matérielles soumises au SECO, 6 ont été prises en considération dans leur intégralité et 1 partiellement, tandis que 6 autres n'ont pas pu être prises en considération.

Pour plus de détails, veuillez consulter le rapport présentant les résultats de la procédure de consultation.

1.1.4 Adéquation des moyens requis

Le projet concrétise le relèvement du plafond de cautionnement demandé par la motion Comte. La révision de la loi est également mise à profit pour procéder à d'autres adaptations, qui n'ont cependant aucune conséquence financière.

Le relèvement du plafond de cautionnement influence le deuxième des trois facteurs de coûts de la Confédération (contribution aux frais administratifs, participation aux pertes et coûts d'opportunité suite aux prêts de rang subordonné) à hauteur de 2 à 3 millions de francs par année, selon les prévisions. Le Conseil fédéral estime que cette charge supplémentaire est inévitable au vu de la hausse attendue du montant des cautionnements.

1.1.5 Mise en œuvre

La modification de la loi fédérale sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises entraîne l'adaptation de l'ordonnance. Celle-ci concernera vraisemblablement le titre de l'ordonnance ainsi

que les articles suivants: art. 1 «Demande de reconnaissance», art. 2 «Décision du DEFR», art. 4 «Devoir de diligence» et art. 12 «Frais administratifs».

1.1.6 Classement d'interventions parlementaires

La modification de l'art. 6, al. 1, concrétise l'adaptation du plafond de cautionnement de la motion Comte. Désormais, il sera possible d'octroyer des cautionnements à concurrence de 1 million de francs.

Le Conseil fédéral demande de classer la motion suivante:

- motion Comte 15.3792; Augmentation du plafond d'intervention des organisations de cautionnement en faveur des PME

1.2 Loi fédérale sur l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne et le milieu rural en général

1.2.1 Contexte

La LOCC est un instrument de politique régionale datant des années 70, qui vise à promouvoir le tissu économique des régions de montagne. Depuis l'introduction de la nouvelle politique régionale de la Confédération (NPR) en 2008, le périmètre d'application de la LOCC renvoie à celui de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale¹⁰.

En termes de volume, le rôle de la LOCC a toujours été modeste. Par ailleurs, avec l'introduction de la NPR, l'importance de celle-ci en tant qu'instrument de politique régionale s'est largement estompée. La loi fédérale sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises, par laquelle la Confédération facilite le financement des PME à l'échelon national, a entraîné une forte diminution de l'octroi de cautionnements au titre de la LOCC.

Ces dernières années, les aides financières fondées sur la LOCC n'ont quasiment plus été sollicitées. Les demandes de cautionnement ou de contributions au service de l'intérêt n'ont été que marginales. En 2017, aucun nouveau dossier n'a été soumis. Le tableau ci-dessus montre l'évolution du volume courant des cautionnements et des contributions au service de l'intérêt en fin d'année, aux dates considérées (2017: estimations provisoires).

¹⁰ RS 901.0

Évolution des cautionnements dans les régions de montagne			Évolution des contributions au service de l'intérêt		
Année	Montant en fin d'année		Année	Montant	Versements
	Nombre	mio CHF		Nombre	1000 CHF
2006	165	32.0	2006	67	279
2007	151	29.0	2007	74	192
2008	126	22.6	2008	69	189
2009	106	19.5	2009	82	278
2010	87	16.2	2010	74	344
2011	68	10.8	2011	58	221
2012	58	8.2	2012	45	168
2013	48	5.9	2013	40	149
2014	38	4.6	2014	40	122
2015	26	3.7	2015	32	118
2016	22	2.9	2016	25	112
2017	15	2.1	2017	18	86

La Coopérative suisse de cautionnement pour les arts et métiers (CSC) a joué un rôle central dans l'exécution de la LOCC. La CSC est explicitement citée, pour différentes tâches d'exécution, tant dans la LOCC que dans son ordonnance d'exécution¹¹: les demandes de cautionnement ou de contribution au service de l'intérêt doivent être présentées à la CSC. Celle-ci examine les demandes puis les soumet au SECO. Elle statue sur les demandes de cautionnement et conclut les contrats de cautionnement avec les requérants. Le SECO statue sur les demandes de contribution au service de l'intérêt. La CSC verse les contributions correspondantes aux requérants à la charge de la Confédération.

Compte tenu des changements intervenus dans le système de cautionnement ces dernières années, en particulier le recentrage sur les PME, la CSC a décidé, lors de son assemblée extraordinaire du 10 mai 2016, de se dissoudre. Elle a cessé ses activités courantes fin 2016 et opéré la liquidation de la coopérative au premier semestre 2017.

La fonction d'exécution de la LOCC que la CSC remplissait n'est plus assurée.

1.2.2 Dispositif proposé

La LOCC est abrogée.

La poursuite des affaires courantes est garantie par un régime transitoire.

¹¹ RS 901.21

1.2.3 Appréciation de la solution retenue

L'abrogation de la LOCC est une réponse pragmatique aux évolutions intervenues dans le domaine des cautionnements. La dissolution de la CSC entraîne la disparition de la voie ordinaire de transmission des nouvelles demandes d'aide financière selon la LOCC. Sur instruction du SECO, la CSC n'a plus accepté de nouvelle demande à compter de la date de la décision de liquidation.

La CSC a été liquidée en bonne et due forme au premier semestre de l'année 2017. Les engagements conditionnels résultant des cautionnements et du splitting du risque ont été transférés aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises et les risques qui y sont liés ont été dédommagés. Les opérations de cautionnement en cours (novembre 2017: 15 dossiers en cours) sont reprises jusqu'à leur échéance par les organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises.

Les opérations sous forme de contributions au service de l'intérêt en cours (novembre 2017: 18 dossiers en cours) ont été remises par la CSC au SECO pour qu'il en assure le suivi administratif jusqu'à leur échéance.

L'abrogation de la LOCC permet de supprimer un doublon dans le système de cautionnement de l'État.

1.2.4 Avis dans le cadre de la procédure de consultation

L'abrogation de la LOCC a reçu une large adhésion.

Des avis critiques ont été émis, demandant d'examiner l'inclusion dans la NPR de la promotion des entreprises individuelles et la prise en considération des régions présentant des faiblesses structurelles.

1.2.5 Adéquation des moyens requis

À la suite de l'abrogation de la LOCC, le crédit annuel, déjà en recul, sera totalement supprimé dès que les affaires en cours seront closes.

1.2.6 Mise en œuvre

En raison de la récente liquidation de la CSC, les dispositions transitoires sont déjà appliquées.

C'est pourquoi le principe de subsidiarité doit désormais être axé sur le marché des crédits. Il faut veiller, notamment, dans le cadre de l'encouragement, à ce que l'offre de cautionnement en faveur des PME complète le marché des crédits. La prime de risque que l'organisation de cautionnement demande aux bénéficiaires sur le montant cautionné annuellement (depuis 2007: 1,25 %) apporte la garantie que les effets d'aubaine de cet instrument seront globalement minimisés. Les PME ne recourent généralement au cautionnement que si elles n'arrivent pas à trouver d'autre forme de financement. La prime de risque contribue ainsi à la subsidiarité du système de cautionnement par rapport au marché des crédits et doit continuer, à l'avenir, d'assumer cette fonction.

Cette adaptation n'a aucune incidence sur les finances ni sur le personnel de la Confédération.

Art. 3 Bénéficiaires

Tout comme à l'art. 1, al. 1, la nouveauté introduite ici est que seules les PME rentables et susceptibles de se développer qui sont établies en Suisse peuvent bénéficier de l'instrument. La pratique actuelle consistant à n'octroyer des cautionnements qu'aux entreprises établies en Suisse est ainsi inscrite dans la loi. Le système de cautionnement reste ainsi axé sur les entreprises sises en Suisse. Cette précision a été apportée par souci de clarté juridique, quelques demandes de cautionnement en provenance de l'étranger ayant par le passé été déposées.

De plus, comme à l'art. 1, le terme «prêts» est remplacé par «crédits», car un prêt est une forme spécifique de crédit qui ne couvre pas le crédit en compte courant. Or les cautionnements sont souvent accordés pour des crédits en compte courant. Ce remplacement est systématique pour chaque disposition de la loi.

Art. 4, al. 1, let. c

Comme à l'art. 1, al. 1, le terme «prêteurs» est remplacé par «fournisseur de crédit». Voir le commentaire relatif à l'ar. 1.

Art. 6 Limite de cautionnement et contribution de la Confédération à la couverture des pertes

Pour souligner l'importance que revêt la fixation du plafond de cautionnement selon la motion Comte, il faut non seulement que la limite de cautionnement figure dans le titre de l'article, mais encore qu'un alinéa spécifique soit consacré à ce thème.

Al. 1

Cette modification concrétise l'adaptation du plafond de cautionnement demandée par la motion Comte. Désormais, des cautionnements d'un montant allant jusqu'à 1 million de francs pourront être octroyés. En outre, la formulation actuelle est précisée sur le plan linguistique.

Cette modification a des incidences financières sur la Confédération. Pour de plus amples informations, se référer au ch. 3.1.1 «Conséquences pour la Confédération».

Al. 2

La Confédération continue de prendre en charge 65 % des pertes résultant de cautionnements au sens de la présente loi qui n'excèdent pas 1 million de francs. La Confédération ne prend pas en charge les pertes résultant de cautionnements supérieurs à 1 million de francs. Par ailleurs, la formulation actuelle est précisée sur le plan linguistique.

Al. 3

Cette modification résulte de la proposition d'abrogation de la loi fédérale sur l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne et le milieu rural en général. Voir les commentaires du ch. 2.2.

Art. 7 Frais administratifs

L'article compte désormais deux alinéas. L'al. 1 reformule la disposition actuelle, tandis que l'al. 2 porte sur l'une des trois modifications matérielles de la présente révision de la loi, à savoir la réduction de la contribution de la Confédération aux frais administratifs dans le cadre de la répartition de l'excédent aux sociétaires.

Al. 1

La modification de l'al. 1 entérine la pratique actuelle et n'a aucune incidence financière directe sur la Confédération. Jusqu'ici, la contribution de la Confédération aux frais administratifs des organisations de cautionnement a toujours été accordée indépendamment d'éventuelles participations financières des cantons ou d'autres possibilités de financement des organisations. Outre la contribution de la Confédération, les contributions cantonales sont cruciales pour le bon fonctionnement du système de cautionnement et son ancrage local. En 2016, les contributions cantonales aux organisations de cautionnement se sont élevées à 1,4 million de francs. Cependant, les contributions cantonales sont réparties de manière très inégale entre les différentes organisations de cautionnement: l'organisation romande, filiales comprises, se voit octroyer 1 million de francs, CC Centre 265 000 francs, BG SAFFA environ 92 000 francs et BG OST/CF SUD 20 000 francs. La contribution annuelle de la Confédération aux frais administratifs des organisations de cautionnement, qui est de 3 millions de francs, a été fixée en 2005¹³ par la *Commission de l'économie et des redevances* (CER); elle fait, depuis, partie intégrante des conventions relatives aux aides financières¹⁴. La répartition et le versement des contributions aux frais administratifs sont associés à un système d'encouragement par objectifs. Cette approche incite aussi à optimiser l'instrument. Pour que les organisations de cautionnement puissent atteindre leurs objectifs, il faut que l'allocation des ressources soit la plus efficace possible. Par conséquent, les moyens sont alloués par la

¹³ Rapport du 15 novembre 2005 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national relatif à l'initiative parlementaire «Examen et renforcement du cautionnement des arts et métiers».

¹⁴ Conventions conclues entre le DEFR et les quatre organisations de cautionnement reconnues pour les années 2016 à 2019 régissant les aides financières et le *controlling* politique, le *reporting* et le monitoring.

Confédération en visant le maximum d'impact. En outre, des objectifs de performance concourent à augmenter la productivité.

Sans l'adaptation proposée, la Confédération devrait, à l'avenir, prendre en charge les frais d'octroi de cautionnements s'ils ne sont pas couverts par les bénéficiaires des cautionnements (prime de risque) ou par les cantons, et que les autres possibilités de financement sont insuffisantes. La mise en œuvre stricte de la règle actuelle exigerait un contrôle des coûts lourd et complexe, et rendrait plus difficile l'établissement du budget pour la Confédération et les organisations de cautionnement. Une simple couverture des déficits, telle que prévue jusqu'ici, n'incite nullement les organisations à maîtriser les coûts, ni n'intègre de mécanisme d'encouragement à utiliser rationnellement les deniers publics. En outre, les contributions aux frais administratifs devraient être réduites en conséquence en cas d'excédents. Le versement des contributions aux frais administratifs n'interviendrait plus conformément aux délibérations de la CER en son temps.

Al. 2

L'al. 2 intègre un nouveau passage prévoyant une réduction équivalente de la contribution de la Confédération aux frais administratifs lors de la répartition de l'excédent aux sociétaires. Cette mesure garantit que l'aide financière de la Confédération servira à couvrir les besoins effectifs d'un système de cautionnement éprouvé et se traduira par des conditions avantageuses pour les PME. Le but est d'éviter un simple transfert en faveur des sociétaires sous la forme d'une répartition de l'excédent des organisations de cautionnement. Depuis l'entrée en vigueur de la loi en 2007, seule une des quatre organisations reconnues procède à une répartition de l'excédent. Au cours des quatre derniers exercices (2013–2016), cette dernière a réparti chaque année environ 45 000 francs d'excédent entre les sociétaires, ce qui représente un intérêt annuel de 2,6 % sur la part sociale. En vertu de l'art. 4 sur les conditions de la reconnaissance, les organisations de cautionnement sont gérées sans but lucratif.

Art. 8 Financement

Al. 1

Il s'agit d'une adaptation relevant de la technique législative.

Al. 2

L'alinéa est adapté à la teneur de l'art. 6, al. 2.

Al. 3

Comme à l'art. 7, le terme «administration» est remplacé par «administratifs», car plus approprié.

Art. 14a Disposition transitoire relative à la modification du ...

La disposition prévoit que les contrats de cautionnement conclus selon le droit actuel continueront à être traités selon l'ancien droit. Cela signifie que le nouveau plafond de cautionnement de 1 million de francs s'appliquera exclusivement aux nouveaux contrats de cautionnement. Toutefois, de nouveaux contrats de cautionnement selon le nouveau droit pourront être conclus avec les mêmes bénéficiaires tant que ceux-ci, une fois additionnés aux cautionnements existants, ne dépasseront pas le nouveau plafond de cautionnement fixé à 1 million de francs.

2.2 Loi fédérale sur l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne et le milieu rural en général

2.2.1 Article unique

L'article unique dispose l'abrogation de la loi fédérale du 25 juin 1976 sur l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne et le milieu rural en général.

2.2.2 Dispositions transitoires

La première disposition transitoire vise à garantir que les opérations de cautionnement encore en cours au moment de l'entrée en vigueur du projet de loi seront reprises jusqu'à leur échéance par les organisations de cautionnement régionales reconnues par la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises.

La deuxième disposition transitoire vise à garantir que les contributions au service de l'intérêt qui ont été accordées jusqu'au 31 décembre 2016, date de la fin des activités courantes de la CSC, continueront à être versées par le SECO.

La troisième disposition transitoire vise à garantir que la Confédération se charge des frais d'administration des organisations de cautionnement régionales en faveur des petites et moyennes entreprises conformément aux dispositions de la LOCC, dans la mesure où ces frais résultent de l'exécution de ladite loi.

La quatrième disposition transitoire vise à garantir que la Confédération supporte les pertes de cautionnements conformément aux dispositions de la LOCC si tant est que celles-ci sont engendrées par l'exécution de ladite loi.

3 Conséquences

3.1 Loi fédérale sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises

3.1.1 Conséquences pour la Confédération

Les frais courants de l'instrument du cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises qui incombent à la Confédération se répartissent entre les contributions aux frais administratifs, les pertes supportées par la Confédération déduction faite des recouvrements provenant de pertes passées, et les coûts d'opportunité (perte du revenu des intérêts) des prêts de rang subordonné. Enfin, la Confédération se porte garante, au sens d'un engagement conditionnel, pour la part qui lui incombe au titre des cautionnements existants.

La question du relèvement du plafond de cautionnement a été examinée dans le cadre du rapport du Conseil fédéral du 20 novembre 2013 sur le système de cautionnement des PME¹⁵. Celui-ci conclut qu'un relèvement du plafond s'accompagnerait potentiellement d'une augmentation considérable de l'engagement financier de la Confédération. Il souligne le fait qu'il faut prendre en compte les effets d'un tel relèvement sur les capitaux propres et les liquidités des organisations de cautionnement. Les experts mandatés de l'Institut suisse pour les PME de l'Université de Saint-Gall estiment que des cautionnements plus importants entraîneraient la diminution des risques encourus par les organisations de cautionnement et la Confédération et, partant, se traduiraient par un taux de perte brut inférieur (pertes sur cautionnement de l'année/montant des cautionnements). La probabilité de défaillance des cautionnements atteignant le plafond de 500 000 francs semble, en Suisse, inférieure à la moyenne. Si sur l'ensemble des cautionnements octroyés depuis 2007, qu'ils soient toujours en cours ou aient déjà été remboursés, 11 % ont bénéficié du volume de cautionnement maximal, la part de tels cautionnements aux pertes de cautionnement ne représente que 4,5 %. Cette différence notable montre que des cautionnements plus importants entraînent manifestement une diminution des risques pour les organisations de cautionnement et la Confédération. Toutefois, les organisations de cautionnement ne sont pas toutes convaincues que la probabilité de défaillance soit également inférieure à la moyenne pour des cautionnements compris entre 500 000 et 1 million de francs. Elles tablent même, malgré une possible réduction du risque de défaut, sur un taux de perte supérieur, car les entreprises industrielles de plus grande taille pourraient avoir plus de peine à impliquer les propriétaires dans le financement en leur demandant des cautionnements personnels destinés à garantir les recouvrements.

Il n'est pas aisé d'évaluer les conséquences financières du fait des difficultés à calculer la croissance du volume de cautionnement liée au relèvement du plafonnement. Le SECO estime à entre 2 et 3 millions de francs par an les charges supplémentaires à moyen terme résultant des pertes sur cautionnement. Quelque 10 millions de francs supplémentaires seraient nécessaires pour le système de cau-

¹⁵ www.seco.admin.ch > Promotion économique > Politique PME > Le cautionnement pour les PME > Rapports > Le système de cautionnement en faveur des PME

tionnement en faveur des PME à la législature 2020-2023 par rapport à la législature 2016-2019 consécutivement au relèvement du plafond. Cela impliquerait d'augmenter le crédit inscrit dans le plan financier et les engagements conditionnels de la Confédération.

en mio. CHF	2012	2013	2014	2015	2016	PF 2020	PF 2021	PF 2022	PF 2023
Montant des cautionnements	218.2	227.0	238.2	244.5	254.6				
Estimation du montant des cautionnements sans relèvement du plafond						286.6	294.6	302.6	310.6
Estimation du montant des cautionnements avec relèvement du plafond						301.6	324.6	347.6	370.6
Dépenses au titre de la contribution aux frais administratifs	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
Dépenses de la Confédération au titre de la participation aux pertes	4.6	3.7	3.5	3.2	4.3				
Estimation des dépenses de la Confédération au titre de la participation aux pertes avec relèvement du plafond						6.6	7.1	7.6	8.2
Total des dépenses selon compte d'État / plan financier*	7.6	6.7	6.5	6.2	7.3	7.8	7.8	7.8	7.8
Dépenses prévisibles avec relèvement du plafond						9.6	10.1	10.6	11.2
Différence par rapport au plan financier*						1.8	2.4	2.9	3.4
* État au 28 mars 2016									
<u>Hypothèses retenues:</u>									
La croissance sans relèvement du plafond est estimée à 8 millions de francs par an. La croissance annuelle moyenne durant la période de la législature 2012-2015 s'est située à 8,4 millions de francs.									
La croissance avec relèvement du plafond est estimée à 23 millions de francs par an. À la croissance annuelle actuelle de 8 millions de francs s'ajoutent 5 millions de francs annuels provenant des nouveaux cautionnements de clients existants et 10 millions de francs provenant de nouveaux clients.									
Le taux de perte brut moyen depuis 2010 s'établit à 1,8% et la valeur maximale a été atteinte en 2011 avec 2,36%. Taux de perte brut estimé à 2,2% pour le PF 2020-2023.									

La surveillance exercée par le SECO a été renforcée ces dernières années et reste suffisante en cas de relèvement du plafond. Le projet n'a aucune incidence sur le personnel de la Confédération.

3.1.2 Conséquences pour les cantons

La révision partielle de la loi fédérale sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises n'a aucune incidence directe sur les finances ni sur le personnel des cantons.

Les cantons qui proposent un soutien aux PME analogue à celui du système de cautionnement des PME pourraient éventuellement connaître un transfert de la clientèle vers l'instrument de la Confédération ou un recul de la demande si les conditions cantonales en matière de cautionnement venaient à être moins avantageuses que celles de la Confédération. Cela pourrait légèrement décharger financièrement les cantons concernés.

3.1.3 Conséquences économiques

Le cautionnement aide les PME à obtenir des crédits bancaires qui ne leur auraient sinon pas été accordés. Cet instrument soutient par conséquent la création d'entreprises, le règlement des successions et le développement des PME. Le relèvement proposé du plafond de cautionnement peut notamment s'avérer précieux pour financer des transmissions ou des successions de PME. C'est également vrai pour les investissements d'entreprises permettant le maintien ou la création d'emplois dans les régions.

Le système de cautionnement en faveur des PME en tant que produit de niche sur le marché des crédits aux PME peut en principe être considéré sous deux angles foncièrement différents, mais interdépendants: d'une part, comme un mécanisme d'encouragement des PME sur le marché des crédits aux PME relevant de la politique régionale, de l'autre, comme un instrument visant à atténuer les insuffisances éventuelles du marché.

Les effets d'aubaine sont globalement faibles. La prime de risque de 1,25 % à verser annuellement par les preneurs pour le montant cautionné a pour effet que les PME ne recourent la plupart du temps au cautionnement que si elles n'arrivent pas à trouver d'autres formes de financement.

Par contre, il existe un certain risque d'effets d'éviction, étant donné que les PME soutenues vendent leurs produits et services essentiellement en Suisse. Il y a donc lieu de penser que, sur le long terme et sur l'ensemble de la Suisse, les emplois correspondants seraient quand même créés, mais pas forcément dans des PME ni dans les régions concernées. Compte tenu du fait que les effets d'éviction sont élevés et que le volume de cautionnement en faveur des PME est modeste par rapport au marché global des crédits aux PME, qui avoisine les 400 milliards de francs, il n'est pas procédé à une analyse empirique des conséquences économiques du relèvement du plafond.

3.2 Loi fédérale sur l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne et le milieu rural en général

3.2.1 Conséquences pour la Confédération

L'abrogation de la LOCC permet d'éliminer les doublons dans le cautionnement bénéficiant d'un soutien public et de mettre entièrement l'accent sur le cautionnement en faveur des PME.

L'économie de ressources permise par la suppression de ces doublons intervient en dehors de l'administration fédérale, puisqu'elle a pris la forme de la dissolution de la CSC. Pour la Confédération, la reprise des opérations sous forme de contributions au service de l'intérêt qui ne sont pas encore terminées est synonyme de charge supplémentaire. Le SECO doit procéder aux versements semestriels des contributions au service de l'intérêt restantes (un peu plus de 100 versements sur cinq ans) en s'appuyant sur les ressources en personnel existantes et garantir le savoir-faire jusqu'au terme de tous les engagements contractuels. À moyen terme, quelque 10 % d'un équivalent plein-temps se libéreront au SECO au terme de ces engagements.

Le crédit annuel inscrit au budget (budget 2018: 690 000 francs), qui accuse déjà un net recul, va continuer de décroître pour disparaître totalement d'ici dix à douze ans, lorsque tous les engagements cautionnés arriveront à échéance et que les contributions au service de l'intérêt accordées auront été versées. Concernant la budgétisation, il faut surtout tenir compte de pertes éventuelles sur cautionnements, qui sont quasi impossibles à prévoir. Pour la budgétisation, le SECO s'appuie sur une longue expérience.

3.2.2 Conséquences pour les cantons

La LOCC et, par là même, son abrogation n'ont aucune incidence sur les finances ni le personnel des cantons.

3.2.3 Conséquences pour les régions de montagne et le milieu rural en général

La LOCC a perdu son rôle initial d'instrument de politique régionale au cours des dernières années. Son abrogation n'aura pas d'inconvénient notable pour les entreprises des régions de montagne et du milieu rural en général.

3.2.4 Conséquences pour le système de cautionnement

L'instrument du cautionnement en faveur des PME est une alternative qui offre des conditions de cautionnement au moins équivalentes et couvre intégralement le périmètre d'application de la LOCC. En cas de relèvement du plafond de cautionnement, il offrira même de bien meilleures conditions. La LOCC peut être abrogée sans perte ni dommage pour le système de cautionnement.

Il ne sera plus possible d'octroyer de nouvelles contributions au service de l'intérêt. Cette aide financière a très peu été sollicitée, notamment parce que les économies qu'elle permet de réaliser sont limitées. Vu le niveau actuel des taux d'intérêt, celles-ci s'avèrent particulièrement modestes. L'abandon des contributions au service de l'intérêt n'a, somme toute, qu'une importance marginale.

4 Relation avec le programme de la législature du Conseil fédéral

4.1 Loi fédérale sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019¹⁶ ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019¹⁷.

À la suite de l'adoption de la motion Comte par le Parlement le 17 mars 2016, le Conseil fédéral a été chargé de présenter la présente révision de loi.

¹⁶ FF 2016 981

¹⁷ FF 2016 4999

4.2 **Loi fédérale sur l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne et le milieu rural en général**

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019¹⁸ ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019¹⁹.

La décision dissoudre la CSC, combinée à sa mise en œuvre rapide, a déterminé le calendrier du présent projet.

5 **Aspects juridiques**

5.1 **Loi fédérale sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises**

5.1.1 **Constitutionnalité**

Les modifications de la loi se fondent, comme la loi elle-même, sur l'art. 103 de la Constitution²⁰, qui confère à la Confédération la compétence de légiférer sur la politique structurelle.

5.1.2 **Compatibilité avec les obligations internationales**

Le projet n'a aucune incidence sur la compatibilité du cautionnement en faveur des PME avec les obligations internationales de la Suisse.

Accord de l'OMC

Le système suisse de cautionnement en faveur des PME étant une subvention spécifique, il est soumis à l'accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires (ASMC)²¹. Il fait systématiquement partie du rapport du secrétariat de l'OMC²². Le montant des aides financières étant modeste, il ne s'agit toutefois pas, faute d'effets défavorables sur l'étranger au sens des art. 5 et 6 ASMC, de subventions pouvant donner lieu à une action.

Engagements vis-à-vis de l'Union européenne

L'instrument du cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises est compatible avec les engagements de la Suisse vis-à-vis de l'UE, en particulier avec l'art. 23, par. 1, ch. iii, de l'Accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse

¹⁸ FF 2016 981

¹⁹ FF 2016 4999

²⁰ RS 101

²¹ RS 0.632.20; annexe 1A.13

²² OMC (2013): Examen des politiques commerciales: Suisse et Liechtenstein, 19 mars 2013.

et la Communauté économique européenne²³ (accord de libre-échange de 1972). Selon cet article, est incompatible avec le bon fonctionnement de l'accord toute aide publique qui fausse ou menace de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. Cette disposition a pour but d'éviter que des avantages économiques consentis à des entreprises leur procurent un avantage concurrentiel dopant leurs exportations. Comme les aides financières prévues sous forme d'engagements par cautionnement sont modestes, il n'y a pas lieu de penser qu'elles faussent ou menacent de fausser le jeu de la concurrence. De plus, la compatibilité avec l'accord de libre-échange de 1972 est assurée puisque des systèmes analogues de soutien aux PME ont été mis en place dans les États membres de l'UE.

Relation avec le droit européen

Le système de cautionnement en faveur des PME est compatible avec le droit européen en vigueur relatif aux aides d'État. D'autant que des instruments analogues avec des plafonds de cautionnement supérieurs existent dans presque tous les pays membres de l'UE. Tous les pays voisins connaissent par exemple un plafond de cautionnement supérieur à 1 million de francs. En Allemagne, il est fixé à 1,25 million d'euros, en Autriche à 1,2 million d'euros, en France à 1,5 million d'euros et en Italie à 2 millions d'euros.

5.1.3 Frein aux dépenses

L'art. 159, al. 3, let. b, de la Constitution prévoit que les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses doivent être adoptés à la majorité des membres des deux Chambres s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses récurrentes de plus de 2 millions de francs.

Étant donné que l'art. 6 du présent projet implique une extension de la disposition existante en matière de subventions, il est soumis au frein aux dépenses.

5.1.4 Conformité à la loi sur les subventions

Dans le cadre des modifications proposées, les subventions accordées actuellement aux organisations de cautionnement en faveur des PME sont maintenues et font l'objet d'adaptations ponctuelles. Les principes de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions²⁴ sont respectés.

Importance des aides financières pour les objectifs visés par la Confédération

L'objectif des aides financières est de faciliter l'accès des PME rentables et susceptibles de se développer aux crédits bancaires. À cet effet, la Confédération verse des aides financières aux organisations reconnues qui octroient des cautionnements. Il

²³ RS 0.632.401

²⁴ RS 616.1

est ainsi tenu compte de la politique structurelle de la Confédération au sens de l'art. 103 de la Constitution.

Les aides financières de la Confédération destinées à cet instrument se répartissent entre les contributions aux frais administratifs, les pertes supportées par la Confédération déduction faite des recouvrements provenant de pertes passées, et les coûts d'opportunité (perte du revenu des intérêts) des prêts de rang subordonné.

Aux termes du rapport du Conseil fédéral du 20 novembre 2013, le cautionnement soutient les PME en leur permettant d'obtenir des crédits bancaires qui ne leur auraient sinon pas été accordés. Il facilite par conséquent la création d'entreprises, le règlement des successions et le développement des PME. Le système est avant tout un mécanisme d'encouragement en faveur des PME, avec un fort ancrage dans les régions rurales. À la fin de 2011, les entreprises cautionnées offraient un total de 22 179 emplois et formaient 1774 apprentis. Le système de cautionnement en faveur des PME contribue donc aussi à la formation professionnelle. Le taux de faillite des entreprises cautionnées n'est que légèrement supérieur à celui de l'ensemble des PME de taille comparable. Dans le rapport évoqué, le Conseil fédéral a constaté que le système de cautionnements fonctionnait bien et reposait sur une base solide.

Pilotage matériel et financier des aides financières

Actuellement, le pilotage du système de cautionnement est assuré par le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), d'une part, à travers ses décisions de reconnaissance qui fixent les grandes lignes des exigences imposées aux organisations de cautionnement. Pour pouvoir revendiquer une aide financière, une organisation de cautionnement en faveur des PME doit bénéficier au préalable d'une reconnaissance de la Confédération.

Le DEFR conclut, d'autre part, des conventions sur les aides financières avec les quatre organisations de cautionnement reconnues par l'État (art. 10 de l'ordonnance du 12 juin 2015²⁵). Ces conventions constituent le principal instrument de pilotage. La Confédération dispose de deux instruments pour le pilotage stratégique de l'activité des organisations: les cibles d'encouragement, fixées pour quatre ans, et le système de gestion de l'information (MIS). Les conventions sur les aides financières fixent en particulier:

- a. le type, l'étendue et l'indemnisation des prestations que les organisations doivent fournir;
- b. des objectifs mesurables pour le développement du volume des cautionnements, des nouvelles cautions et des taux de pertes;
- c. la méthode et les modalités du calcul des frais administratifs;
- d. les modalités relatives aux rapports périodiques, aux contrôles de qualité, à la budgétisation et à la comptabilité;
- e. la procédure en cas de litige;
- f. les mesures que les organisations doivent prendre en vertu de l'art. 8, al. 2, de la loi afin de limiter le volume des cautionnements.

25 RS 951.251

La gouvernance des organisations de cautionnement se fonde en principe sur le Code suisse de bonne pratique pour le gouvernement d'entreprise. Les conventions sur les aides financières stipulent que les organisations de cautionnement doivent appliquer rigoureusement la séparation des pouvoirs en leur sein et que les membres de l'administration doivent jouir d'une forte indépendance vis-à-vis des organisations, des bailleurs de fonds et des preneurs de cautionnement. Partant, les organisations de cautionnement prévoient des règles de récusation dans leurs statuts ou règlements internes.

L'organe chargé du pilotage opérationnel et de l'exécution est le secteur Politique PME de la Direction de la promotion économique du SECO. Comme les coopératives de cautionnement sont des organisations externes dotées de la personnalité juridique, de nature privée, auxquelles la Confédération ne participe pas, mais à qui elle verse des subventions, le SECO exerce différents rôles. Il doit:

- gérer le *controlling* stratégique (planification annuelle, réalisation de l'entretien de contrôle, éventuellement perfectionnement des objectifs stratégiques),
- concevoir un monitoring et des échanges d'informations informels, mais efficaces,
- identifier, suivre et mettre éventuellement en œuvre les mesures de surveillance nécessaires,
- reconnaître à temps les problèmes stratégiques et faire des propositions, le cas échéant.

Le secteur Politique PME et les organisations de cautionnement ont des échanges réguliers et ciblés. Des entretiens de monitoring sont organisés régulièrement pour assurer le flux d'information entre les deux parties. À titre complémentaire, le service de révision interne du SECO exerce la haute autorité sur les organes de surveillance du SECO.

Le SECO et le Contrôle fédéral des finances peuvent ordonner périodiquement des évaluations (contrôle des résultats) ou des audits (vérification des comptes), tant à l'échelon d'une organisation de cautionnement qu'au niveau de l'ensemble du système. Une évaluation approfondie a eu lieu en 2013²⁶.

Procédure d'octroi des contributions

Pour pouvoir revendiquer une aide financière, une organisation de cautionnement en faveur des PME doit bénéficier au préalable d'une reconnaissance de la Confédération. La procédure de reconnaissance est régie à la section 1 de l'ordonnance. Le DEFR est compétent pour traiter et approuver les demandes de reconnaissance. En vertu de l'art. 2 de l'ordonnance, le DEFR reconnaît autant d'organisations que nécessaire pour une promotion efficace et économique du cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises.

²⁶ www.seco.admin.ch > Promotion économique > Politique PME > Le cautionnement pour les PME > Rapports

La procédure d'octroi des contributions est transparente, les principaux critères étant définis dans la loi et dans l'ordonnance.

5.2 Loi fédérale sur l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne et le milieu rural en général

5.2.1 Constitutionnalité

L'art. 103 de la Constitution²⁷ donne à la Confédération la compétence de légiférer sur la politique structurelle. Inversement, elle peut également décider de la suppression du soutien.

5.2.2 Abrogation de l'ordonnance d'exécution

Après clôture de l'ensemble des dossiers de cautionnement et une fois le versement des contributions au service de l'intérêt effectué, l'ordonnance du 22 décembre 1976 encourageant l'octroi de cautionnements de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne sera abrogée.

²⁷ RS 101

